

Zuluaga Nieto, Jaime. **Colombia : entre la democracia y el autoritarismo.** *En: OSAL : Observatorio Social de América Latina. No. 9 (ene. 2003- ). Buenos Aires : CLACSO, 2003- . -- ISSN 1515-3282*

Disponible en:<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal9/zuluaga.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>  
[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

# Colombia: entre la democracia y el autoritarismo

Por Jaime Zuluaga Nieto\*

## ■ Introducción

La situación colombiana se caracteriza por la presencia de un grave conflicto armado interno, de múltiples formas de violencia, el narcotráfico y la existencia de un Estado pequeño, pobre y débil. Además su economía atraviesa por una fuerte fase recesiva que, entre otros efectos, ha provocado un aumento de la pobreza.

Como resultado de esta situación, el país sufre una grave crisis humanitaria –manifiesta en las 2.700.000 desplazados, los 3.500 secuestros anuales, la desaparición forzada y los 8 mil homicidios anuales por causas político-sociales–, ostenta una de las más altas tasas de criminalidad en el mundo –27 mil homicidios al año–, vive un intenso proceso de desinstitucionalización y las instituciones estatales gozan de precaria legitimidad. El Estado se ha revelado incapaz de cumplir adecuadamente con dos de sus funciones básicas: justicia y seguridad.

La complejidad de la situación colombiana ha dado origen en los medios académicos a una nueva categoría, “colombianización”, con la cual se pretende describir una situación en la cual la presencia de múltiples formas de violencia y la incapacidad del Estado para garantizar un mínimo de orden y seguridad, derivan en un acentuado proceso de erosión institucional.

En una situación como la colombiana se entiende el por qué la seguridad es uno de los problemas más sentidos por la población, así no sea el más grave. De allí que ésta se haya convertido en uno de los objetivos centrales de las políticas del presidente Alvaro Uribe que inició su gobierno en agosto de 2002.

Pero el problema no es nuevo. Aunque es ahora más severo que nunca antes, la búsqueda de la seguridad ha sido uno de los objetivos de las políticas públicas desde hace décadas. En 1978, durante la administración Turbay Ayala



(1978-1982) se expidió un controvertido Estatuto de Seguridad que le otorgó a las Fuerzas Armadas funciones judiciales y consagró una serie de disposiciones que abrieron la compuerta para la violación de los derechos humanos mediante las detenciones arbitrarias, las torturas y la represión selectiva. La lucha contra el Estatuto de Seguridad y las políticas represivas que le siguieron dieron origen al movimiento por la defensa de los derechos humanos en el país. Hay que recordar que a lo largo del siglo XX, amparados en la antigua Constitución de 1886, los gobiernos recurrían a la figura del Estado de Sitio, lo que les confería facultades de excepcionalidad para gobernar que limitaban ampliamente los derechos fundamentales. Pero eso fue lo “normal”: un país en permanente Estado de Sitio para encarar las diversas situaciones de conflicto inherentes al desarrollo de la vida política de las sociedades. En 1991 la nueva Constitución eliminó la figura del Estado de Sitio y a cambio de ella consagró la del Estado de Conmoción, de carácter temporal, a la cual se debe recurrir cuando emerjan factores que amenazan la democracia y el Estado Social de Derecho.

La búsqueda de la seguridad ha planteado, desde hace décadas, el dilema entre la construcción de un orden democrático o la construcción de un orden autoritario. Estas son dos visiones contrapuestas de organización de la sociedad como también de la construcción del orden. En una democracia el orden público y la seguridad descansan en el ciudadano, sus libertades, derechos y deberes, y son ellos en

\* Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Comité Directivo de CLACSO.

última instancia los que definen las funciones y políticas públicas para garantizar el orden y la seguridad. En un Estado autoritario el énfasis es puesto en la defensa de las instituciones estatales, sobre el supuesto de que ellas encarnan el bien común. Debemos decir que la Constitución del 91 optó claramente por la construcción de un orden democrático, de ahí el carácter temporal de los Estados de Conmoción y su finalidad: defender la democracia y el Estado Social de Derecho.

En la coyuntura actual ha adquirido relevancia el dilema entre la construcción de un orden democrático o la construcción de un orden autoritario, dada la complejidad y gravedad de la situación y la política de restablecimiento de la autoridad pregonada por la nueva administración. No sobra recordar que nos encontramos en una guerra en escalamiento, las violencias política y común desbordadas e interactuando, un gran poder del narcotráfico que ha penetrado diferentes esferas de la sociedad y elevados niveles de impunidad.

A este complejo panorama se suma la fuerte recesión por la que atraviesa la economía desde 1998, que interrumpió el continuado crecimiento de la economía colombiana durante la segunda mitad del siglo veinte. El modelo económico de corte neoliberal y la recesión a él asociada han provocado el agravamiento de la situación de pobreza y exclusión. Hoy los niveles de pobreza son los de quince años atrás, los indicadores de desarrollo humano se han desmejorado, la tasa de desempleo es del 18%. Ante esta situación en lugar de plantearse un cambio en el modelo lo que la nueva administración se ha propuesto es un severo ajuste para restablecer los equilibrios macroeconómicos y superar el déficit de las finanzas públicas mediante la reducción del gasto público con excepción del que tiene que ver con los gastos de Defensa, reforma laboral, reforma pensional y reforma tributaria.

■ **De la “seguridad democrática” a la militarización de la sociedad**

El actual presidente ha enfatizado en la necesidad de restaurar la autoridad y garantizar la seguridad, seguridad democrática, ciudadana, para “que no asesinen al sindicalista ni secuestren al empresario”. En declaraciones a un periodista mexicano señaló que no pretende “instaurar un Estado policiaco ni una versión de la doctrina de seguridad nacional para marcar a los marxistas. Lo que buscamos es una

política de seguridad democrática.” En un reciente documento del Ministerio de Defensa definen esta seguridad como “la que procura ante todo proteger a todos y cada uno de los colombianos, en una Nación pluralista [y] entra todos los esfuerzos de seguridad del Estado en la protección de los derechos del individuo y los valores democráticos, con la cooperación y el compromiso de la ciudadanía”<sup>1</sup>.

La seguridad es un valor fundante de la sociedad, se encuentra en el origen mismo del derecho. Sin seguridad en diferentes

campos no es posible el desarrollo de la convivencia ni la existencia de la justicia. La seguridad remite a la certeza de la existencia de reglas que regulan las relaciones interpersonales, entre las personas y el Estado. Pero una concepción moderna de seguridad, de seguridad para el ciudadano, es de carácter multidimensional, tiene la naturaleza de un bien público y se fundamenta en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia basada en la solidaridad, el respecto a las diferencias, la tolerancia. Debe además garantizar las posibilidades de desarrollo humano, social y económico con base en criterios de justicia y equidad distributiva y desarrollarse en el marco de una democracia integral –económica, social, política– incluyente. Desde luego comprende también la capacidad coercitiva por parte del estado para preservar el orden y la observancia de la ley.

¿La idea de seguridad democrática aplicada por el gobierno es realmente democrática y se orienta a garantizar la seguridad ciudadana?

■ **Del dicho al hecho**

Más allá de las manifestaciones retóricas sobre la prevalencia de una seguridad democrática orientada a la defensa del ciudadano independientemente de su condición social es necesario revisar los hechos de gobierno. Aunque es poco el tiempo los hechos en el campo de la seguridad son ya ilustrativos. Un rápido enunciado y análisis de estos nos puede revelar hasta dónde el gobierno habla coherentemente de seguridad democrática. Veamos.

El gobierno se ha comprometido con las siguientes acciones, que estaban ya previstas en el Programa Político del entonces candidato Uribe Vélez:

- Creación de una red de informantes que se aspira tenga un millón de personas, para apoyar a la Fuerza Pú-

*“Ha adquirido relevancia el dilema entre la construcción de un orden democrático o la de un orden autoritario, dada la complejidad y gravedad de la situación y la política de restablecimiento de la autoridad pregonada por la nueva administración”*

blica “con frentes locales de seguridad en los barrios y el comercio. Redes de vigilantes en carreteras y campos. Todos coordinados por la Fuerza Pública que, con esta ayuda, será más eficiente y totalmente transparente. Un millón de buenos ciudadanos...”.

- “Concertar con transportadores y taxistas para vincularlos a la seguridad de calles y carreteras. Cada carretera tendrá un coronel del Ejército o de la Policía responsable de su seguridad”.
- Establecimiento del “Día de la Recompensa” que pagará el gobierno a los ciudadanos que en la semana anterior hayan ayudado a la Fuerza Pública a evitar un acto terrorista y capturar al responsable”.

Estas tres medidas involucran a la población civil en el conflicto armado interno vinculándolos a uno de los actores de la guerra, genera graves desgarramientos del tejido social al fundamentar las relaciones interpersonales en la sospecha al próximo, instituyen la desconfianza en las relaciones interpersonales en lugar de la solidaridad, y el interés por la recompensa en lugar del principio de responsabilidad ciudadana.

- “Un país sin droga. Apoyar y mejorar al Plan Colombia”.

Mantiene la equivocada política de lucha antidrogas mediante las fumigaciones y fortalece la injerencia de los Estados Unidos. Olvida además que el apoyo internacional que requiere Colombia es de naturaleza esencialmente política y no militar, si se quiere avanzar en la construcción de una paz fundada en la justicia social.

- Profesionalizar las Fuerzas Armadas y aumentar el pie de fuerza del Ejército en 30 mil efectivos y de la Policía en 10 mil.
- Organización de 20 mil “soldados campesinos”.

Si el objetivo es la profesionalización, armar 20 mil campesinos con precario entrenamiento contradice este propósito y los convierte en objetivos vulnerables de la acción insurgente, además de vincular de manera activa a un sector de la población a la guerra.

Además de estas medidas, que concreta su concepción de seguridad, el gobierno recurrió a la declaratoria del Estado de Comoción Interior, como respuesta a los graves atentados realizados por las guerrillas de las FARC-EP el día de la posesión del nuevo Presidente. Haciendo uso de las facultades que le confiere la constitución ha expedido una serie de normas excepcionales de las cuales destaco dos.

- El Decreto que crea un impuesto de 1,2% sobre el patrimonio líquido de los contribuyentes obligados a declarar renta, con el objeto de recaudar cerca de dos billones de pesos con destino al financiamiento de las Fuerzas Armadas.

Como se ve, su destinación es específicamente militar y atiende solo lo relativo a la capacidad coactiva del estado.

- El Decreto 2002 en virtud del cual se confieren funciones judiciales a la Fuerza Pública, se autorizan allanamientos y capturas sin orden judicial, se instituye la posibilidad de la detención sobre la base de sospechas



de que se tiene la intención de cometer un delito, se agilizan los trámites para la interceptación de comunicaciones telefónicas. En aplicación de este decreto se crearon Zonas de Rehabilitación y Consolidación bajo dirección militar para restringir aún más los derechos como el de movilización, amén de que se establece la posibilidad de expulsión de extranjeros, como ya se ha venido practicando.

Es un Decreto que se dirige más contra la población civil que contra los grupos armados ilegales, y recorta derechos fundamentales invocando su defensa. Al fin y al cabo

los derechos y libertades que se limitan son los de los ciudadanos que desarrollan sus actividades en el campo legal, y no los de quienes por su accionar están de hecho en la ilegalidad y además la reivindican.

Como se desprende este rápido enunciado y análisis el gobierno aplica una política de seguridad unidimensional, que prioriza lo militar, tiende a militarizar la sociedad y subordina las libertades a la necesidad del fortalecimiento de las instituciones del Estado.

Todas estas medidas revelan una concepción militar de la seguridad ajena a una concepción de seguridad democrática multidimensional, establecen serias limitaciones a libertades fundamentales y revelan una política que se orienta a la profundización de la guerra como una manera de enfrentar el conflicto armado interno y no a la solución política y negociada. Podemos concluir que el énfasis de la política se centra en la guerra y no en la seguridad democrática.

Poco dicen estas medidas además de la necesidad de profundas reformas a unas Fuerzas Armadas que siguen cuestionadas por las violaciones a los derechos humanos y por su complicidad activa o pasiva con los grupos paramilitares. Nada dicen de la necesidad de relegitimación del Estado y de sus instituciones para que su poder se funde en la confianza ciudadana y no simplemente en la capacidad represiva.

En lo económico y social, los costos de la recesión pretenden cargarse en proporción apreciable sobre los trabajadores y la clase media, mediante reformas laboral y pensional regresivas y una política de congelamiento de salarios en el sector público durante dos años, todo lo cual acentuará el proceso de desmejoramiento de las condiciones de vida de estos sectores sociales y agudizará los conflictos sociales que en el marco de la restricción de libertades corren el riesgo de ser criminalizadas o de ser valoradas como sospechosas de fortalecer a la insurgencia.

## ■ La guerra social

Al paso que se impone una concepción militarista de la seguridad, el gobierno adelanta simultáneamente lo que se puede considerar una “guerra social”. Su política social gira en torno a tres ejes en la actual coyuntura: una reforma laboral orientada a flexibilizar al extremo la relación laboral y reducir los ingresos de los trabajadores al eliminar horas extras mediante la ampliación de la jornada laboral diurna, suprimir recargos dominicales, reducir indemnizaciones

por despidos injustos y debilitar la contratación a término fijo. Política pensional con un modelo similar al chileno que busca aumentar las cotizaciones, elevar la edad de jubilación, reducir y gravar las pensiones. Y una reforma tributaria que extiende el IVA a los productos básicos y aumenta las tarifas impositivas.

Esta “guerra social” no puede menos que aumentar las tensiones y los conflictos sociales. Pero no se puede desconocer que el gobierno de Uribe goza de una gran popularidad y, por el momento, de amplio apoyo ciudadano. Además cuenta con mayorías en el Congreso lo que le está permitiendo avanzar en sus proyectos reformistas regresivos sin mayores contratiempos. Sin duda el cansancio con la guerra y con los abusos de guerrillas y paramilitares ha llevado a amplios sectores de la sociedad a saludar como positivas las medidas de seguridad en el campo policivo y militar y por esa vía, neutralizar parcialmente a los sectores inconformes con la política social. Para el carácter de las reformas que se están impulsando la respuesta ha sido relativamente débil.

Pero no todo es aceptación. El movimiento sindical, liderado por el sector de los trabajadores del Estado, se ha revelado contra una política social que le ha declarado la “guerra social” a los trabajadores y se orienta a cargar los costos de la recesión y del desequilibrio macroeconómico sobre sus espaldas. Dos paros nacionales de los trabajadores estatales desde que se inició la nueva administración así lo atestiguan.

La confrontación entre los trabajadores y el gobierno apenas comienza a insinuarse. El paraguas político que constituye el amplio respaldo con que cuenta el gobierno puede debilitarse si no logra en el mediano plazo resultados contundentes en la lucha contrainsurgente, si no reduce los niveles de violencia y recupera la economía. El año 2003 puede ser decisivo para el futuro de este experimento que escala la guerra y profundiza el fracasado recetario del FMI a nombre de la seguridad de los ciudadanos y su mejorarse. Es un año de prueba para la sociedad colombiana que debe optar entre un sendero que se insinúa con claros rasgos autoritarios o reencontrar el camino de la construcción democrática y la justicia social.

## ■ Notas

1 República de Colombia, Política de Defensa y Seguridad Democrática, Ministerio de Defensa Nacional, Bogotá, 21 de noviembre de 2002.